



## De belofte van meerwaarde bij pps

**Auteur(s):**

F.H.Hoek  
Keulen, K.

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4403, pagina 224, 16 mei 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

pps

*Het waarden van de meerwaarde van pps-projecten blijkt lastig te zijn. De daarvoor ontwikkelde 'Public Sector Comparator' geeft niet in alles inzicht.*

Publiek-private samenwerking (pps) draait om meerwaarde of efficiëntiewinst, zo luidt de opvatting van het kabinet. De afgelopen jaren zijn concrete efficiëntieresultaten geclaimd bij de bovenbouw van de hsl-Zuid ('infraprovider') en de A59 bij Rosmalen. Volgens de betrokkenen is bij deze projecten respectievelijk vijf en vijftien procent bespaard door de gekozen dbfm-contractvorm<sup>1</sup>. Dit kan een belangrijke impuls zijn voor de verdere ontwikkeling van pps in Nederland, maar dan moet wel duidelijk worden wat er bedoeld wordt met efficiëntiewinst en meerwaarde. Goedkoper, sneller of beter? En hoe kan efficiëntiewinst eigenlijk vastgesteld worden? De praktijk van de hsl-Zuid infraprovider laat zien dat dit geen eenvoudige opgave is. Het is daarom tijd voor een bezinning op deze kernbegrippen van pps. Daartoe worden in dit artikel kritische kanttekeningen geplaatst bij de definitie van meerwaarde en efficiëntiewinst en de toepassing van het financieel-economisch model waarmee efficiëntiewinst bij pps-contracten kan worden berekend (de 'Public Sector Comparator' (psc)). De psc is naar Brits voorbeeld mede ontwikkeld door het ministerie van Financiën, en is bij de hsl-Zuid en A59 gebruikt. Wij zullen vooral ingaan op de wijze waarop met dit model werd en wordt omgegaan in de bestuurlijke besluitvorming (zie ook het tekstkader op de volgende pagina)<sup>2</sup>. Aan het slot worden enkele aanbevelingen gedaan.

### Meerwaarde en efficiëntiewinst?

Efficiëntiewinst en meerwaarde zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het doel van pps is volgens het kabinet het behalen van dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs, óf meer kwaliteit voor dezelfde prijs. Deze operationalisering is echter onvoldoende scherp voor het maken van een onderbouwde keuze voor een pps-oplossing, vanwege twee knelpunten.

#### *Definitieproblemen*

Ten eerste is kwaliteit een moeilijk definieerbaar begrip. De hogere kwaliteit van een pps-oplossing wordt vooral afgemeten aan de verwachte prestatieverbetering. Het kan gaan om een hoger niveau van beschikbaarheid van infrastructuur (zoals 99 procent beschikbaarheid bij de hsl-Zuid), een geringere onderhoudsgevoeligheid of hogere veiligheid. Met behulp van de juiste prestatie-indicatoren kan een dergelijke kwaliteitsverbetering binnen de reikwijdte van het project bepaald worden. Om de efficiëntiewinst te kunnen berekenen, zullen de vastgestelde kwaliteitsverbeteringen echter financieel gewaardeerd moeten worden. Dit is een lastige kwestie, waarop wij later terugkomen.

#### *Maatschappelijke meerwaarde*

In de tweede plaats is kwaliteitsverbetering in termen van externe baten (planologisch, economisch, milieu) nog lastiger te bepalen dan de kwaliteit van het project zelf. Bij pps worden deze baten aangeduid als maatschappelijke meerwaarde. Uit de vele pps-evaluaties van de National Audit Office (nao, de Britse Rekenkamer) blijkt dat maatschappelijke meerwaarde zelden centraal staat bij pps-projecten in het vk. Bij het merendeel van de projecten wordt slechts gestreefd naar financiële meerwaarde in termen van bedrijfseconomische efficiëntie. Daarbij wordt vaak al vroeg in de besluitvorming gebruik gemaakt van de 'Public Private Comparator' (ppc). Dit is een financieel-economisch vergelijkingsmodel dat grofmazig inzicht biedt in de mogelijke financiële meerwaarde van een pps-uitvoering ten opzichte van publieke realisatie.

#### *Procesvoordelen*

Een financiële benadering van meerwaarde gaat niet alleen voorbij aan de externe baten van pps, maar ook aan de eventuele procesvoordelen. Bij alliantieprojecten voor gebiedsontwikkeling bestaat de meerwaarde uit het resultaat van de samenwerking. Het Rijk kan dergelijke projecten niet geheel zelf realiseren, maar een rijksbijdrage is meestal onontbeerlijk voor het realiseren van het project. De efficiëntie van de rijksbijdrage valt mede door de inspanningen van andere partijen echter lastig vast te stellen. Bij infrastructuurprojecten die door middel van dbfm-contracten worden aanbesteed lijkt het eenvoudiger om meerwaarde in efficiëntietermen uit te drukken: de prijs van de laagste bieding moet lager liggen dan de prijs die de overheid stelt voor haar eigen alternatief, de publieke referentievariant met een gelijk kwaliteitsniveau. Het verschil is de efficiëntiewinst.

## Public Sector Comparator

### *De berekening van efficiëntiewinst*

Deze vergelijking tussen publiek en privaat bleek tot voor kort echter moeilijk uit te voeren. De overheid beschikte namelijk niet over een financieel referentiealternatief waarmee zij de pps-biedingen kon vergelijken. Met de ontwikkeling van de Public Sector Comparator (psc) is dit veranderd. De psc is een maatstaf waarin de werkelijke kosten en opbrengsten worden geraamd bij publieke uitvoering van het project, gedurende dezelfde looptijd als het beoogde pps-contract. Dit betreft naast de kosten voor aanleg, beheer en onderhoud, ook de projectrisico's die bij publieke uitvoering wel voor rekening van de overheid komen, maar die zij gewoonlijk niet waardeert. Daarbij kan gedacht worden aan ontwerprisico's, vertragingen, kostenoverschrijdingen, milieurisico's, enzovoorts. Bij pps worden deze risico's contractueel overgedragen aan een private partij. Vervolgens wordt de contante waarde van de raming vergeleken met de contante waarde van de private biedingen. Hierdoor kan worden beoordeeld of deze efficiëntievoordelen bieden. De psc bevordert een objectieve vergelijking tussen een publieke en pps-uitvoering en ondersteunt zo de besluitvorming over de gunning van een pps-contract. De psc is met name geschikt voor het berekenen van efficiëntiewinst van concessieachtige pps-contracten, zoals dbfm. Het instrument is voor het eerst toegepast bij de aanbesteding van de bovenbouw van de hsl-Zuid in de periode 2000-2001. Omdat de 'go/no go'-beslissing voor de pps-uitvoering geheel steunde op de uitkomst van de psc, werd het instrument cruciaal voor de besluitvorming. Dit was voor de Algemene Rekenkamer reden om de toe-passing van de psc te onderzoeken.

### **Toepassing van de psc**

De eerste vraag was hoe de psc in praktijk werkte en of de verwachte efficiëntiewinst van het infraprovider-contract overtuigend kon worden aangetoond. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de psc de financiële beoordeling van de biedingen weliswaar transparanter maakt, maar dat het instrument en de toepassing daarvan nog onvoldoende zijn ontwikkeld. De Rekenkamer plaatste bovendien vraagtekens bij de berekende efficiëntiewinst van vijf procent. De conclusies steunden op de volgende bevindingen.

#### *Vergelijkbaarheid*

In de eerste plaats werd geconstateerd dat een pps-aanbesteding sterke kwaliteitsprikkelers voor private partijen bevat, hetgeen een objectieve vergelijking tussen de private biedingen en de psc bemoeilijkt. Het kwaliteitsverschil tussen de publieke en de pps-variant moet nu worden verdisconteerd in de psc, terwijl het instrument juist het prijs criterium hanteert om de aanwezige efficiëntiewinst vast te stellen. Het leidde er bij de hsl-Zuid toe, dat het gevraagde kwaliteitsniveau van 99 procent beschikbaarheid ook het uitgangspunt werd voor de psc-berekening, terwijl deskundigen het erover eens waren dat bij publieke uitvoering dit niveau nooit zou worden gerealiseerd. Het ministerie van v&w bleek het kwaliteitsverschil slechts indirect te kunnen waarderen met behulp van aannames over de vervoersinkomsten van de hsl, een aspect dat nadrukkelijk buiten het bereik van het infraprovider-contract lag. Wanneer de psc uitgaat van een voor de publieke sector onhaalbaar kwaliteitsniveau, is het instrument niet de betrouwbare maatstaf die het pretendeert te zijn.

#### *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van de psc-uitkomst is sowieso een aandachtspunt. De vele met onzekerheden omgeven parameters die het instrument kenmerken, veroorzaken een spreiding rond de uitkomst. De nao concludeert dat de psc ten onrechte als uiterst precies wordt beschouwd. Hetzelfde geldt voor de berekende efficiëntiewinst. Bij de hsl-Zuid werd een bandbreedte van waarschijnlijke psc-uitkomsten vastgesteld, maar de efficiëntiewinst werd vervolgens gefixeerd op een enkelvoudig percentage van vijf procent. De door het ministerie berekende ondergrens van 1,2 procent efficiëntiewinst werd daarentegen niet openbaar gemaakt. Het is belangrijk dat opdrachtgevers het belang van de psc relativeren door ten minste de relevante onzekerheidsmarges in ogenschouw te nemen.

#### *Transactiekosten*

Ten slotte werd in het onderzoek gewezen op de transactiekosten van de psc. Bij de hsl-zuid is de psc opgesteld door duurbetaalde externe specialisten. Hoewel de hoge advieskosten als verzonken kosten niet meer meewegen bij de gunning van het pps-contract, drukken zij wel op het projectbudget en beïnvloeden daarmee de werkelijk gerealiseerde efficiëntiewinst negatief. Opdrachtgevers zouden bij de keuze tussen een pps of een publieke uitvoering nadrukkelijk met deze transactiekosten rekening moeten houden.

### **Bestuurlijke blikvernaauwing**

Er kunnen ook vraagtekens gezet worden bij de rol van het instrument in de besluitvorming over pps-contracten. De sterke concentratie op de psc kan leiden tot bestuurlijke blikvernaauwing bij de gunning van een pps-contract. Wanneer de overheid de voordelen van de pps-uitvoering te sterk vereenzelvigd met de uitkomsten van een rekenmodel zoals de psc, bestaat het risico dat die uitkomsten worden afgestemd op de gewenste beleidsdoelstellingen. Deze schijn kan moeilijk vermeden worden wanneer - zoals bij de hsl-Zuid - de psc tijdens het aanbestedingsproces voortdurend wordt bijgesteld. Zulke bijstellingen hoeven niet bezwaarlijk te zijn, maar door het ontbreken van een voldoende uitgewerkt bijstellingsprotocol plaatst de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de controleerbaarheid van de efficiëntieberekening. Ook de strikte vertrouwelijkheid van de psc-berekening - uit het oogpunt van de onderhandelingspositie van de Staat - droeg hieraan bij. De schijnnaauwkeurigheid van de psc-berekening en een onderwaardering van niet-financiële factoren bevorderen eveneens de ongewenste blikvernaauwing. Een sterke focus op de psc-uitkomst kan ook de rijksbegroting uit het oog doen verliezen. De bestuurlijke misvatting dat efficiëntiewinst leidt tot begrotingsruimte wordt het meest onderstreept door het feit dat de psc door het beprijzen van risico's - kan resulteren in een hoger bedrag dan het aanleg- en onderhoudsbudget in de rijksbegroting. Dit probleem manifesteerde zich bij de A59. Ondanks de berekende efficiëntiewinst worden zulke pps-contracten niet per se goedkoper. De minister moet de relatie tussen de psc en de gereserveerde budgetten echter wel kunnen verantwoorden. Dit blijkt een lastige opgave, te meer daar de discrepantie tussen de rijksbegroting en de psc wordt vergroot door het verschil in begrotingsmethodiek: de op kosten gebaseerde psc valt niet te vergelijken met het op uitgaven gebaseerde kas-verplichtingenstelsel van de overheid. De overgang naar het baten-lastenstelsel bij de rijksoverheid zal dit knelpunt overigens naar verwachting oplossen.

### **Conclusie**

De psc streeft naar een objectieve vergelijking tussen de publieke en de pps-uitvoering, waardoor verwachte efficiëntievoordelen zichtbaar gemaakt worden. Die efficiëntievoordelen blijken tot nu toe minder tastbaar dan verondersteld, vanwege de begripsverwarring en de nadelen die kleven aan het gebruik van psc. Er is daarnaast sprake van een paradox: de psc maakt financiële afwegingen over pps-projecten transparanter, maar de noodzakelijke vertrouwelijkheid van de psc-vergelijking en de gebrekkige relatie met de rijksbegroting vertroebelen het zicht op de uiteindelijke financiële afweging.

### *Aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer komt in haar rapport tot aanbevelingen voor het verbeteren van de financiële besluitvorming bij pps-projecten. De verdere ontwikkeling van de psc is daar één van. Opdrachtgevers moeten daarbij leren van de opgedane ervaring bij de hsl-zuid en A59. Verder achten wij verbetering mogelijk ten aanzien van de financiële waardering van risico's en kwaliteit. Het Rijk zou de psc minder moeten baseren op eigen inschattingen van risico's en kwaliteit (zoals bij de hsl), doch aansluiten bij de marktprijs ervan<sup>3</sup>. Ook de rol van de psc in het besluitvormingsproces moet duidelijker worden, met name het verloop van de bijstellingen en de relatie met de rijksbegroting. De overheid zal de begrotingsramingen voor een pps-project meer in overeenstemming moeten brengen met de psc-methode. Dit vereist dat die ramingen, meer dan nu het geval is, ondersteund worden door uitgebreide risicoanalyses die de prijs van werkelijk te dragen risico's inzichtelijk maken. Tegelijkertijd is relativering van de psc op zijn plaats. Het instrument is geen feitelijke terugvaloptie in geval de pps-biedingen geen efficiëntievoordelen vertonen. In navolging van de nao bepleiten wij daarom het gebruik van een 'best alternative solution', een realistisch publiek alternatief voor de pps-uitvoering in geval die niet gerealiseerd kan worden. Zo'n alternatief vermindert de spanning op de psc in de besluitvorming. Ten slotte moet de besluitvorming over pps-projecten ook ruimte bieden aan andere dan alleen financiële voordelen. Dit geldt niet alleen voor alliantieprojecten waarvan de voordelen moeilijk in efficiëntietermen uit te drukken zijn en waarvoor de psc dus niet geschikt is. Wij pleiten voor de ontwikkeling van objectieveerbare maatstaven voor het vaststellen van kwalitatieve meerwaarde. Dit betekent een vertaling in meetbare publieke doelstellingen en betrouwbare prestatie-indicatoren. Op het gebied van onderwijshuisvesting worden hiertoe goede aanzetten gegeven. Van recente pps-initiatieven bij scholenbouw wordt verwacht dat een betere huisvesting aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs zelf bijdraagt. Bij deze en andere initiatieven wordt het enkele spoor van financiële meerwaarde terecht verbreed, waardoor ook de maatschappelijke meerwaarde binnen het vizier van pps komt.

---

### **Ervaringen uit het verleden**

Lange tijd vormden budgettaire overwegingen het hoofdmotief voor pps: de behoefte aan extra financieringsbronnen naast de rijksbegroting. De ervaringen in de jaren tachtig en negentig waren echter teleurstellend. De private financiering en exploitatie van de Noord- en Wijkertunnel had volgens onderzoeken van de Algemene Rekenkamer geleid tot respectievelijk twintig en veertig procent hogere netto-uitgaven voor het Rijk<sup>4</sup>. De Rekenkamer pleitte daarom in 1993 voor een zorgvuldiger afweging tussen publieke en private financiering met behulp van uitgebreide financiële analyses waarin de prijs van risico-overdracht zichtbaar wordt. De kosten van publieke aanleg en exploitatie moest het uitgangspunt vormen. In de kabinetsnota 'Meerwaarde door samenwerken' maakten budgettaire motieven plaats voor de doelstellingen 'efficiencywinst' en 'meerwaarde'<sup>5</sup>. Daardoor kon de politieke misvatting ontstaan dat efficiencywinst leidt tot uitgavenbesparingen op de rijksbegroting. Juist in het huidige bezuinigingsklimaat is dit een aantrekkelijke gedachte voor politici en beleidsmakers. De definitie van efficiencywinst en de berekeningswijze dragen sterk bij aan deze misvatting.

---

<sup>1</sup> DBFM staat voor design, build, finance and maintain. Het betreft contracten, waarbij het ontwerp, de bouw, het onderhoud, maar ook de financiering van een project geïntegreerd worden aanbesteed.

<sup>2</sup> Dit artikel is geschreven op basis van het onderzoek naar pps dat de Algemene Rekenkamer in 2002 uitvoerde: Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nrs. 1 en 2.

<sup>3</sup> Zie Commissie-Risicowaardering, Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten, Den Haag, 2002.

<sup>4</sup> Verslag van de Algemene Rekenkamer 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21481, nrs. 1-2, en Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 205, nr 1.

<sup>5</sup> Meerwaarde door samenwerken, bijlage bij kamerstuk 25 017, nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998.